

University of Groningen

ABRvS 11 oktober 2006, JM 2006/128 m.nt. K.J. de Graaf
de Graaf, K.J.

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2006

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

de Graaf, K. J., (2006). *ABRvS 11 oktober 2006, JM 2006/128 m.nt. K.J. de Graaf*, Nr. 128, okt. 11, 2006. (Jurisprudentie Milieurecht; Vol. 2006).

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

JM 2006/128

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

11 oktober 2006, 200602298/1..

(Mr. Drupsteen

Mr. Schaafsma

Mr. Wiebenga)

Uitspraak in het geding tussen
[appellante], te
[plaats],
en
het college van gedeputeerde staten van
Groningen,
verweerder.

Nadeelcompensatie, Voorzienbaarheid,
Actieve risicoaanvaarding,
Risicoaanvaarding, Gerechtvaardigd
gewekt vertrouwen, Gewekt vertrouwen

[Wm - 15.20; 15.22; WRO - 49;
Circulaire schadevergoedingen in
verband met het Vuurwerkbesluit]

» Samenvatting

Bij besluit van 22 juli 2004 heeft verweerder geweigerd appellanten schadevergoeding als bedoeld in artikel 15.20, eerste lid, van de Wet milieubeheer toe te kennen. Zoals de Afdeling in de uitspraak van 16 november 2005, zaaknummer 200502855/1, heeft overwogen, vloeien uit artikel 15.20 van de Wet milieubeheer soortgelijke normen voort als uit artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, met dien verstande dat, voor de beoordeling van de voorzienbaarheid in een situatie van overname van een inrichting, in elk geval voor zover het de incidentele bedrijfsschade betreft, niet moet worden uitgegaan van het moment

waarop betrokkene eigenaar wordt van de desbetreffende onroerende zaak, maar van het moment waarop hij drijver van de inrichting wordt.

Verweerder betoogt dat het gegeven dat de instemmingsprocedure van artikel 15.22 van de Wet milieubeheer is gevolgd, niet aangeeft dat hij voornemens was om een schadebedrag toe te kennen. De afwijzing van de instemming door de Minister is aanleiding geweest om een aantal aspecten zorgvuldig tegen het licht te houden. Naar aanleiding hiervan zijn de overwegingen van de Minister om geen instemming te verlenen door verweerder onderkend. Uiteindelijk is dan ook op juridische gronden besloten om geen schadevergoeding toe te kennen.

[beslissing/besluit](#)

» Uitspraak

1. Procesverloop

Bij besluit van 22 juli 2004 heeft verweerder geweigerd appellante schadevergoeding als bedoeld in artikel 15.20, eerste lid, van de Wet milieubeheer toe te kennen.

Bij besluit van 9 maart 2005 heeft verweerder het hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 16 november 2005 in zaak no. 200502855/1 (M en R 2006, 45) heeft de Afdeling dit besluit vernietigd.

Bij besluit van 2 maart 2006, verzonden op dezelfde datum, heeft verweerder een nieuw besluit genomen, waarbij hij het tegen het besluit van 22 juli 2004

gemaakte bezwaar ongegrond heeft verklaard.

Tegen dit besluit heeft appellante bij brief van 27 maart 2006, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde datum, beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 23 april 2006.

Bij brief van 6 juni 2006 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 september 2006, (...; *red.*)

2. Overwegingen

2.1. Bij besluit van 9 april 1999 heeft het college van burgemeester en wethouders van Appingedam aan [vuurwerkbedrijf] een vergunning verleend voor het oprichten en in werking hebben van een inrichting voor opslag van vuurwerk op het perceel [locatie] te [plaats].

Bij besluit van 26 juni 2004 heeft verweerder voornoemde vergunning gedeeltelijk ingetrokken en gewijzigd. Het besluit strekt tot de beëindiging van de opslag van professioneel vuurwerk en een reductie van de hoeveelheid opgeslagen consumentenvuurwerk tot een maximum van 10.000 kg.

Bij besluit van 22 juli 2004 heeft verweerder aan appellante geweigerd schadevergoeding als bedoeld in artikel 15.20, eerste lid, van de Wet milieubeheer toe te kennen wegens het nemen van het besluit van 26 juni 2004. Verweerder heeft aan deze beslissing ten grondslag gelegd dat de saneringsschade ten tijde van de aankoop van het bedrijf door appellante in april 2001, gezien de datum van publicatie van het ontwerp-Vuurwerkbesluit op 26 februari 2001,

voorzienbaar was en dat sprake is van actieve risicoaanvaarding aan de zijde van appellante.

Bij besluit van 9 maart 2005 heeft verweerder de bezwaren tegen het besluit van 22 juli 2004 ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 16 november 2005 in zaak no. 200502855/1 heeft de Afdeling het besluit van 9 maart 2005 vernietigd. De Afdeling heeft hieraan onder meer de volgende overwegingen ten grondslag gelegd:

“Gelet op het vorenstaande is verweerder er ten onrechte van uitgegaan dat in het onderhavige geval het tijdstip van eigendomsoverdracht bepalend zou zijn als peildatum voor de beoordeling van de voorzienbaarheid. Verweerder heeft niet onderzocht op welk moment appellante drijver van de inrichting is geworden. Voorts heeft verweerder niet met behulp van concrete, bijvoorbeeld uit bekendgemaakte (beleids)stukken blijkende, feiten en omstandigheden gestaafd op grond van welke aanwijzingen zou kunnen worden geoordeeld dat appellante op dat moment actief het risico heeft aanvaard van aanpassing van de vergunning in negatieve zin.”

Bij het bestreden besluit van 2 maart 2006 heeft verweerder de bezwaren tegen het besluit van 22 juli 2004 wederom ongegrond verklaard. Verweerder heeft hieraan in het bijzonder ten grondslag gelegd dat appellante eerst vanaf april 2001 als drijver van de inrichting kan worden aangemerkt en dat er op dat moment, onder meer op grond van de door hem genoemde (beleids)stukken, voor appellante aanwijzingen waren dat een

wijziging van beleid te verwachten was en dat als gevolg daarvan haar vergunning in voor haar negatieve zin zou worden aangepast.

2.2. Ingevolge artikel 15.20, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer, voor zover hier van belang, kent, indien degene tot wie een beschikking is gericht krachtens artikel 8.25, eerste lid, onder a, zich ten gevolge daarvan voor kosten ziet gesteld dan wel schade lijdt, welke redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoren te blijven, het gezag dat de beschikking in eerste aanleg heeft gegeven, hem, voor zover op andere wijze in een redelijke vergoeding niet is of kan worden voorzien, op zijn verzoek dan wel uit eigen beweging een naar billijkheid te bepalen vergoeding toe.

2.3. Appellante betoogt dat zij in de gelegenheid had moeten worden gesteld om bij de voorbereiding van het primaire besluit van 22 juli 2004 een zienswijze in te dienen.

Zoals de Afdeling reeds heeft overwogen in haar uitspraak van 16 november 2005 in zaak no. 200502855/1, is, wat er zij van de toepasselijkheid van de hoorplicht bij de voorbereiding van het primaire besluit, met het horen in bezwaar een eventueel aan het primaire besluit klevend gebrek hersteld. Deze beroepsgrond treft geen doel.

2.4. Appellante betoogt dat verweerder ten onrechte geen (gedeeltelijke) vergoeding heeft toegekend voor de incidentele bedrijfsschade (wegvallende winst) die zij stelt te lijden ten gevolge van het besluit van 26 juni 2004.

2.4.1. Verweerder neemt volgens appellante ten onrechte het standpunt in dat de gestelde schade voor haar voorzienbaar was.

Wat de peildatum voor de beoordeling van de voorzienbaarheid betreft gaat verweerder er volgens appellante ten onrechte van uit dat zij pas drijver van de inrichting is geworden na de inschrijving van de onroerende zaak aan de [locatie] in de openbare registers (in maart/april 2001). Appellante betoogt dat zij in oktober 2000 bij de curator van [vuurwerkbedrijf] haar belangstelling voor de betrokken inrichting kenbaar heeft gemaakt. De curator was niet voornemens het pand te verhuren voor één vuurwerkseizoen, maar zocht een koper. Omdat appellante nog niet beschikte over de nodige jaarcijfers om financiering te kunnen regelen, werd in november 2000 besloten het pand te gaan huren met de afspraak het te kopen als de jaarcijfers er waren. Reeds geruime tijd voordat de overdracht plaatsvond was er derhalve mondelinge, en op 22 februari 2001 eveneens schriftelijke, overeenstemming over de aankoop van de inrichting. Afzien van de koop was volgens appellante bij de publicatie van het ontwerp-Vuurwerkbesluit op 26 februari 2001 dan ook niet meer mogelijk. Het ligt volgens appellante daarom voor de hand om haar met ingang van november 2000 aan te merken als drijver van de inrichting.

Volgens appellante veronderstelt verweerder ten onrechte dat zij op dat moment de schade had kunnen voorzien. Bij voorzienbaarheid is volgens appellante van belang of een redelijk denkende en handelende ondernemer iets volgens het “normale patroon van verwachtingen en risico’s” had kunnen

voorzien. De maatregelen die, ook voor de opslag van consumentenvuurwerk, na de vuurwerkram্প in Enschede zijn genomen in het ontwerp-Vuurwerkbesluit en het definitieve Vuurwerkbesluit, gaan volgens appellante de normale en redelijke voorzienbaarheid te boven en hebben de gehele branche verrast. Het interimbeleid van de Minister van VROM had, zoals verweerder zelf ook concludeert, slechts betrekking op nieuwe situaties. Een door de Minister uitgevaardigde circulaire heeft volgens appellante geen juridische status. Appellante ging ervan uit dat misschien enkele nadere eisen konden worden gesteld, maar niets wees volgens haar op een rigoureuze sanering van de vuurwerkbranche. Zelfs tot na inwerkingtreding van het definitieve Vuurwerkbesluit was volgens appellante nog onduidelijk hoe alles uiteindelijk zou worden.

De door verweerder aangedragen jurisprudentie over risicoaanvaarding heeft volgens appellante betrekking op veel duidelijker te voorziene omstandigheden.

2.4.2. Verweerder betoogt dat appellante haar activiteiten in de betrokken inrichting eerst in het zicht van de sanering van de vuurwerkbranche heeft gestart. Een redelijk handelende ondernemer kan volgens verweerder begrijpen dat er voor het staken van zodanige activiteiten geen recht bestaat op schadevergoeding.

Gelet op de uitspraak van de Afdeling van 16 november 2005 in zaak no. 200502855/1 is volgens verweerder voor de beoordeling van de voorzienbaarheid in dit geval van belang vanaf welk moment appellante als exploitant/drijver

kan worden aangemerkt. Verweerder betoogt dat appellante van 14 november 2000 tot en met 3 januari 2001 als huurder zeggenschap had over de inrichting, zodat zij gedurende deze periode als (tijdelijk) drijver van de inrichting kon worden aangemerkt. Volgens verweerder is echter niet gebleken dat appellante na afloop van de huurovereenkomst exploiterende activiteiten heeft verricht en heeft zij derhalve toen geen zeggenschap gehad over de activiteiten. Eerst na aankoop van de inrichting en overname van de vergunning rondom 4 april 2001 heeft appellante volgens verweerder (weer) zeggenschap verkregen over de inrichting. Zij kan derhalve eerst vanaf april 2001 als drijver van de inrichting worden aangemerkt.

Verweerder voert aan dat op dat moment reeds het ontwerp-Vuurwerkbesluit was gepubliceerd (26 februari 2001). Een grotere rol speelt volgens verweerder nog hetgeen zich maatschappelijk en politiek/bestuurlijk heeft afgespeeld met betrekking tot de sanering van de opslag van vuurwerk. De ramp in Enschede op 13 mei 2000 heeft volgens verweerder een maatschappelijke tendens teweeggebracht, die de regelgeving omtrent de opslag van vuurwerk op de helling heeft gezet. Verweerder verwijst in dit verband mede naar een brief van 16 mei 2000 van de Minister van VROM aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (TK 1999–2000, 27 157, nr. 1), een brief van 25 mei 2000 van de Minister van VROM aan de Voorzitter van de vaste commissie van VROM, de Beleidsregels vergunning professioneel vuurwerk, met toelichting (Stcrt. 1 augustus 2000, nr. 146), een brief van 9 november 2000 van de Minister van VROM aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, een

persbericht van 9 november 2000 van het Ministerie van VROM, een brief van 15 januari 2001 van de Minister van VROM aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (TK 2000–2001, 27 157, nr. 14), een persbericht van 2 februari 2001 van de Ministerraad, het ontwerp-Vuurwerkbesluit van 26 februari 2001, met nota van toelichting, en het Eindrapport van de commissie Oosting van 28 februari 2001.

Er mag volgens verweerder van worden uitgegaan dat appellante er alle belang bij had de ontwikkelingen op de voet te volgen. Gelet op haar onderzoeksplicht mag er volgens verweerder van uit worden gegaan dat zij op het moment dat zij drijver/exploitant werd op de hoogte had kunnen zijn van voornoemde ontwikkelingen met betrekking tot strengere eisen aan de opslag van vuurwerk. Doorslaggevend is dat er op dat moment concrete aanwijzingen waren dat een wijziging van beleid te verwachten was. Dat de uitwerking nog niet volledig duidelijk en concreet was, doet hier volgens verweerder niet aan af. Verweerder benadrukt dat de afstandseisen van het Vuurwerkbesluit, waaraan appellante niet kan voldoen, reeds waren vermeld in het ontwerp-Vuurwerkbesluit.

Zelfs indien appellante al sinds november 2000 als drijver zou moeten worden aangemerkt, is verweerder van mening dat er, gelet op het vorenstaande, op dat moment concrete aanwijzingen waren dat een wijziging van beleid te verwachten was en er een nieuw Vuurwerkbesluit zou komen.

2.4.3. In haar uitspraak van 16 november 2005 in zaak no. 200502855/1 heeft de Afdeling overwogen dat de daar

vermelde rechtspraak inzake artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening erop neerkomt, dat wordt getoetst of er, gezien vanuit de positie van een redelijk denkende en handelende koper/eigenaar, aanleiding bestond om rekening te houden met de kans dat de planologische situatie op het perceel in een voor hem negatieve zin zou gaan veranderen. Zo ja, dan moet de slotsom zijn dat betrokkene door niettemin tot aankoop van het perceel over te gaan, het risico van planologische verslechtering heeft aanvaard, waarvan de gevolgen redelijkerwijs voor zijn rekening behoren te blijven.

Zoals de Afdeling in de uitspraak van 16 november 2005 heeft overwogen, vloeien uit artikel 15.20 van de Wet milieubeheer soortgelijke normen voort, met dien verstande dat, voor de beoordeling van de voorzienbaarheid in een situatie van overname van een inrichting, in elk geval voor zover het de incidentele bedrijfsschade betreft, niet moet worden uitgegaan van het moment waarop betrokkene eigenaar wordt van de desbetreffende onroerende zaak, maar van het moment waarop hij drijver van de inrichting wordt.

Op grond van de stukken en het verhandelde ter zitting is het de Afdeling voldoende aannemelijk geworden dat tussen de curator van [vuurwerkbedrijf] en appellante zodanige afspraken zijn gemaakt dat appellante vanaf 14 november 2000 de zeggenschap over de inrichting heeft verkregen en ook na 3 januari 2001 heeft behouden. De omstandigheid dat, zoals appellante ter zitting heeft gesteld en verweerder niet heeft weersproken, de bunkers na 3 januari 2001 weliswaar werden leeggehaald en geen vuurwerk meer

werd verkocht of opgeslagen, maar de winkel (de garage) met onder meer dummies als zodanig in tact bleef, bevestigt dit. De Afdeling gaat er dan ook van uit dat appellante op 14 november 2000 drijver van de inrichting is geworden, zodat – anders dan verweerder heeft gesteld – dit tijdstip dient te worden gehanteerd als peildatum voor de beoordeling van de voorzienbaarheid van de in dit geval door appellante gestelde incidentele bedrijfsschade.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft verweerder evenwel voldoende gestaafd dat er aanwijzingen waren op grond waarvan appellante op het hiervoor bedoelde moment dat zij drijver werd, kan worden geacht actief het risico te hebben aanvaard van aanpassing van de vergunning in negatieve zin. Zo werd in het door verweerder gereleveerde persbericht van 9 november 2000 van het Ministerie van VROM onder meer aanbevolen om vooruitlopend op nieuwe wetgeving geen toestemming te geven voor vuurwerkopslagplaatsen in de woonomgeving, om voor de bouw van nieuwe woningen of bedrijven in de omgeving van vuurwerkbedrijven de daargenoemde afstanden als leidraad te nemen en om in bestaande situaties te beoordelen of de milieuvergunning de veiligheid voldoende kan garanderen. Verweerder heeft zich dan ook op goede gronden op het standpunt gesteld dat de gestelde schade voor appellante voorzienbaar was en gelet daarop niet voor vergoeding in aanmerking komt. De desbetreffende beroepsgrond treft geen doel.

2.4.4. Appellante betoogt voorts dat verweerder ten onrechte is teruggekomen

op de gewekte verwachting dat schade zou worden vergoed.

Appellante betoogt in dit verband in de eerste plaats dat verweerder, blijkens zijn verzoek aan de Minister van VROM om krachtens artikel 15.22 van de Wet milieubeheer in te stemmen met toekenning van schadevergoeding ten bedrage van €142.352, en zijn opstelling in die fase, voornemens was schadevergoeding aan haar toe te kennen. Nadat de Minister zijn instemming had geweigerd, heeft verweerder volgens appellante uit primair financieel oogpunt besloten op zijn voornemen terug te komen. Een beleidsmedewerker van de afdeling milieuvergunningen van verweerder heeft dit volgens appellante mondeling bevestigd.

Daarnaast betoogt appellante dat verweerder haar de keuze heeft geboden de bedrijfsactiviteiten onmiddellijk of op termijn te beëindigen. Bij vroegtijdig staken van de bedrijfsactiviteiten kon een factor 5 van schadevergoeding worden verkregen. Appellante verwijst in dit verband naar een brief van verweerder van 1 juli 2002 en een faxbericht van 24 juli 2002. In de brief van 1 juli 2002 schrijft verweerder onder meer:

“Uit concurrentieoogpunt is gekozen om de hoogte van de schadevergoeding te laten afhangen van het feitelijke moment van stoppen. Indien u voor 1 maart 2003 stopt zal voor het schadebedrag een factor 5 gelden. Na 1 maart 2003 geldt een factor 3 en indien de activiteiten op 1 maart 2004 nog niet zijn stopgezet geldt een factor 1. Indien u voornemens bent om vóór 1 maart 2003 te stoppen om daarmee gebruik te kunnen maken van het maximale schadebedrag, wordt u

verzocht dit vóór 1 augustus 2002 schriftelijk aan ons te bevestigen.”

Door appellante voor die keuze te stellen, zonder vooraf te melden dat het ook mogelijk was dat géén schadevergoeding zou worden uitgekeerd, heeft verweerder volgens appellante het vertrouwen gewekt dat in ieder geval schade zou worden vergoed.

Appellante betoogt dat verweerder haar op 24 juli 2002 ook daadwerkelijk heeft gevraagd kenbaar te maken voor welke factor zij koos. Door appellante is, in vertrouwen dat daadwerkelijke uitkoop zou plaatsvinden, gekozen voor de variant van onmiddellijk stoppen. Bij onzekerheid over de toekenning van schadevergoeding was appellante zeker doorgegaan met exploitatie, omdat in de twee volgende jaren nog goede omzet en winst had kunnen worden behaald.

Doordat de keuze voor direct stoppen is gemaakt onder invloed van de houding van verweerder en de door verweerder betrokken experts (Senter en SAOZ), is verweerder volgens appellante in ieder geval gehouden de schade te vergoeden die is veroorzaakt door het eerder stoppen.

De brief van verweerder van 1 juli 2002 kan volgens appellante niet worden gezien als slechts een feitelijke en algemene mededeling. In de brief geeft verweerder volgens appellante aan dat haar inrichting ter plaatse is bekeken en dat zij nu kan kiezen voor een factor van schadevergoeding.

2.4.5. Verweerder betoogt dat het gegeven dat de instemmingsprocedure is gevolgd, niet aangeeft dat hij voornemens was om een schadebedrag

toe te kennen. Tevens is het besluit van 22 juli 2004 niet primair om financiële redenen tot stand gekomen. De door appellante bedoelde medewerker heeft volgens verweerder gecommuniceerd over de mogelijke opties ten aanzien van de besluitvorming, waarbij ook de mogelijke risicofactoren voor betrokkenen zijn aangehaald. Het besluit van de Minister is aanleiding geweest om een aantal aspecten zorgvuldig tegen het licht te houden. Naar aanleiding hiervan zijn de overwegingen van de Minister om niet tot uitkering over te gaan door verweerder onderkend. Uiteindelijk is dan ook op juridische gronden besloten om geen schadevergoeding toe te kennen.

Om een beroep op het vertrouwensbeginsel te honoreren, dient volgens verweerder sprake te zijn van een gerechtvaardigde verwachting. Uit de brief van 1 juli 2002 en het faxbericht van 24 juli 2002 kan volgens verweerder niet worden afgeleid dat het om een specifieke toezegging gaat dat daadwerkelijk een schadebedrag zou worden uitgekeerd. Er wordt enkel een weergave gegeven van de mogelijke scenario's omtrent de hoogte van een eventueel schadevergoedingsbedrag dat zou worden uitgekeerd op een bepaald moment van stoppen van opslagactiviteiten. Vanaf het begin van de sanering was volgens verweerder duidelijk dat de sanering conform de Circulaire schadevergoedingen zou worden uitgevoerd.

Volgens verweerder is er ook nimmer een afspraak gemaakt met appellante omtrent het moment van stoppen/reducen van de opslag. Appellante heeft, ondanks het verzoek van 24 juli 2002, evenmin kenbaar gemaakt wanneer zij daadwerkelijk

daartoe overging. Gelet hierop acht verweerder niet aangetoond dat appellante daadwerkelijk nadeel heeft ondervonden door het gestelde opgewekte vertrouwen.

2.4.6. De Afdeling overweegt allereerst dat een besluit krachtens artikel 15.22, eerste lid, van de Wet milieubeheer uitsluitend tot gevolg heeft dat een eventuele door het bevoegd gezag krachtens artikel 15.20, eerste lid, van de Wet milieubeheer aan de vergunninghouder toe te kennen vergoeding al dan niet ten laste komt van het Rijk. Een dergelijk besluit betreft dus alleen de verhouding tussen verweerder en de Minister. Uit een verzoek om het nemen van een zodanig besluit kunnen dan ook geen aanspraken voor de vergunninghouder voortvloeien.

De Afdeling overweegt voorts dat, daargelaten in hoeverre binnen het kader van artikel 15.20 van de Wet milieubeheer betekenis zou kunnen toekomen aan eerder gedane toezeggingen, de informatie in de brief van 1 juli 2002 en de fax van 24 juli 2002, welke informatie teruggrijpt op de brief van de Minister van VROM van 18 april 2002, nr. DGM/SB/ET 20020707 inzake onder meer de toepassing van de Circulaire schadevergoedingen in verband met het Vuurwerkbesluit, algemeen van karakter is en geen toezeggingen bevat. Reeds hierom kan het beroep op opgewekt vertrouwen niet slagen. De desbetreffende beroepsgrond treft geen doel.

2.5. Het beroep is derhalve ongegrond.

2.6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep ongegrond.

» Noot

De eisen die door de Afdeling aan een redelijk denkend en handelend ondernemer worden gesteld, zijn tamelijk streng. Dat geldt niet alleen als het gaat om de voorzienbaarheid van schade die wordt geleden door het aanscherpen van milieuregelgeving, maar ook als het gaat over de vraag of die ondernemer vertrouwen mocht ontlenen aan de door het bestuur gedane uitlatingen. In de bovenstaande zaak komen beide naar voren.

Alleen ten aanzien van de voorzienbaarheid wordt appellante, die opkomt tegen de weigering om haar schadevergoeding toe te kennen op grond van artikel Wm 15.20, eerste lid, op een ondergeschikt punt in het gelijk gesteld. De rechtspraak aangaande artikel Wm 15.20 zoekt op dit punt aansluiting bij de jurisprudentie over artikel WRO 49. De Afdeling toetst in die gevallen of er voor een redelijk denkende en handelende koper/eigenaar aanleiding bestond om rekening te houden met de kans dat de planologische situatie op het perceel in een voor hem negatieve zin zou gaan veranderen. Zo ja, dan moet de slotsom zijn dat betrokkene door niettemin tot aankoop van het perceel over te gaan, het risico van planologische verslechtering actief heeft aanvaard, waarvan de gevolgen redelijkerwijs voor zijn rekening behoren te blijven. Aan artikel

Wm 15.20 liggen gelijksoortige normen ten grondslag (ABRvS 16 november 2005, M en R 2006, 45 m.nt. Hoitink), met dien verstande dat, voor de beoordeling van de voorzienbaarheid in een situatie van overname van een inrichting niet moet worden uitgegaan van het moment waarop betrokkene eigenaar wordt van de desbetreffende onroerende zaak, maar van het moment waarop hij drijver van de inrichting wordt.

Overigens stelde Hoitink in haar annotatie onder ABRvS 16 november 2005 dat het moment van de investeringsbeslissing, in casu het moment van aankoop op 4 april 2001, heel goed doorslaggevend zou kunnen worden geacht voor de vraag naar de actieve risicoaanvaarding, terwijl de Afdeling redeneert dat artikel Wm 15.20 is geschreven voor de houder van de milieuvergunning en dus voor de drijver van de inrichting. De Afdeling oordeelt daarom dat het moment waarop appellant drijver van de inrichting werd, doorslaggevend is. In casu was dat reeds op 14 november 2000 het geval en niet, zoals verweerder had overwogen, op 4 april 2001. Vooralsnog lijkt de Afdeling dus vast te houden aan de op 16 november 2005 uitgezette jurisprudentielijn. Dat betekent dat de belangrijkste inhoudelijke vraag is of op 14 november 2000 door appellante actief het risico is aanvaard dat de nog aan te scherpen regelgeving haar met kosten of schade zou confronteren welke redelijkerwijs niet of niet geheel door haar behoorde te worden gedragen. Op dat punt toont de Afdeling zich streng, doch consistent. Enkel onder verwijzing naar – de datum van – het persbericht van 9 november 2000, vijf dagen voordat appellante drijver van de inrichting werd,

wordt aangenomen dat de door appellante gestelde schade voorzienbaar was en daarom niet in aanmerking komt voor vergoeding.

Appellante beroept zich echter ook op het vertrouwensbeginsel. Dat beginsel stelt dat gerechtvaardigd gewekt vertrouwen, als het even kan, moet worden gehonoreerd. Een beroep op dat beginsel is tegenwoordig maar zelden succesvol (L.J.A. Damen, 'Is de burger beter af onder het bestuursrecht van 2004 dan onder dat van 1993?', NTB 2004, p. 162; zie ook de annotaties van Damen onder enkele uitspraken van ABRvS in AB 2006, 5–9). Een beroep op het vertrouwensbeginsel stuit vaak af op het argument dat er mogelijk bepaalde toezeggingen zijn gedaan, maar dat deze niet van zodanige aard waren dat zij gerechtvaardigd vertrouwen konden doen ontstaan. Zo ook in dit geval. Het handelen van gedeputeerde staten kan volgens de Afdeling niet hebben geleid tot gerechtvaardigde verwachtingen bij appellante. De communicatie tussen gedeputeerde staten en appellante moet worden gezien als het verstrekken van algemene informatie en niet als het doen van specifieke toezeggingen betreffende het toekennen van schadevergoeding op grond van artikel Wm 15.20. Appellante bezigt daarnaast het argument dat het volgen van de procedure ingevolge artikel Wm 15.22 bij haar vertrouwen heeft gewekt dat schadevergoeding zou worden toegekend. Immers, uit de gang van zaken in die procedure blijkt dat gedeputeerde staten instemming wilden van de Minister voor het toekennen van schadevergoeding ten bedrage van €142.352,=. Terecht stelt de Afdeling dat deze procedure louter de verhouding tussen gedeputeerde staten en de Minister betreft, zodat appellante daar

geen vertrouwen aan kon ontlelen. De gang van zaken geeft echter wel aan dat het besluit van de Minister om geen instemming te verlenen onder andere functioneert als een verzoek om een second opinion. Tot het moment van weigering van de instemming door de Minister zag verweerder blijkbaar onvoldoende in dat weigering van de schadevergoeding op haar plaats was vanwege de voorzienbaarheid van de schade.

De Graaf